

Desarrollo rural y acceso a la tierra

La crisis agraria se sigue profundizando y es evidente que la vía del mercado de tierras impuesta por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional son insuficientes y no resuelven la situación de hambre y pobreza en el campo. El esquema del mercado de tierras no ha conseguido superar la tradicional problemática de la corrupción e ineficiencia, disminuir la conflictividad agraria, y modificar la injusta estructura de la tenencia de la tierra en el país¹. El modelo ha profundizado la desigualdad y la conflictividad agraria, al endeudar a miles de familias campesinas y propiciar el arrendamiento de tierras, en un contexto de ausencia de políticas de desarrollo rural y de una débil institucionalidad agrícola que promueva el desarrollo.

La política agraria sigue sin responder a los intereses de miles de familias campesinas que necesitan de la concreción de una política de desarrollo rural integral que contribuya a su desarrollo y que les permita tener más oportunidades de acceso a la salud, la vivienda, la educación, el trabajo e infraestructura básica, como condi-

¹ Concebir la redistribución de la tierra exclusivamente a través del mercado representa un alto costo para el país. Este mecanismo presenta fallas que le son inherentes por su naturaleza. La especulación de los precios está asociada a la alta concentración de la oferta, a ello se suma la sobrevaloración de las mismas. Las fincas ofrecidas a precios baratos generalmente son tierras marginales, alejadas de vías de comunicación y con escasa infraestructura productiva. Plataforma Agraria. Guatemala, enero del 2006.

Centro Internacional de Investigación en Derechos Humanos
CIDH

Derechos Humanos, Económicos Sociales y Culturales en Guatemala
DESCGUA

Foro Ecuaméncico por la Paz y la Reconciliación
FEPAZ

Fundación Guillermo Toriello
FGT

Unión Nacional de Mujeres Guatemaltecas
UNAMG

Servicios de Capacitación Técnica y Educativa
SERCATE

Conferencia de Iglesias Evangélicas de Guatemala
CIEDEG

Asamblea Consultiva de la Población Desarraigada
ACPD

Consejo de Instituciones de Desarrollo
COINDE

Movimiento Tzuk Kim-Pop

Comisión Nacional Permanente-Tierras
CNP-T

Sector Mujeres de la Sociedad Civil



ción fundamental para mejorar sus niveles de vida. Las políticas impulsadas se han limitado a fortalecer al sector terrateniente y agroexportador, subsidiar programas de emergencia de ayuda alimentaria –transgénica– y a garantizar la certeza jurídica sobre la propiedad con el fin de promover la inversión extranjera en la explotación de los recursos naturales (Minas, Petróleo, Agua). El incremento de la violencia y la represión es la respuesta del Estado al incremento de las protestas sociales y de la demanda de tierra.

a. La política de desarrollo rural y acceso a la tierra

El Estado guatemalteco ha sido incapaz de articular una estrategia de desarrollo rural enmarcada en los compromisos establecidos en los Acuerdos de Paz que permita aumentar el acceso a la tierra de la población indígena y campesina. Desde 1998, se ha procurado definir y consensuar una política de desarrollo rural, abriéndose diversos espacios de discusión y presentándose infinidad de propuestas. No obstante, los diferentes gobiernos han propiciado los espacios únicamente, con el fin de amortiguar las diferentes coyunturas de conflictividad en el campo. Sin embargo, mientras se desactiva el conflicto mediante el diálogo se sigue avanzando en la implementación del modelo del mercado de tierras, fortaleciendo al sector agroexportador, y las transnacionales que explotan nuestros recursos naturales y condenando a la miseria y el hambre a miles de familias dedicadas a la economía campesina de subsistencia.

El resultado de los diferentes esfuerzos de presión social y popular demandando acceso a la tierra se han limitado a la instalación de un espacio de diálogo sobre la política de desarrollo rural y a la resolución de casos muy concretos de conflictividad. El diálogo no se ha traducido en acciones concretas que permitan el impulso de una verdadera estrategia de desarrollo rural y acceso a la tierra. El resultado de esta dinámica demora las acciones concretas sobre aspectos como: la política de acceso a la tierra, el cumplimiento de demandas laborales, el acceso al crédito y asistencia técnica para las pequeñas economías, así como el tratamiento de las ocupaciones desde un enfoque integral que trascienda la judicialización de tal problemática.²

Nuevamente como producto de la presión de las organizaciones indígenas y campesinas a mediados del 2005, se relanzó un proceso de diálogo para la concreción de una política de desarrollo rural, al instaurarse un espacio de diálogo denominado “Mesa de participación para el desarrollo rural integral”. El espacio únicamente logró consensuar una propuesta más de “marco estratégico” (marco teórico) para la concreción de una política nacional de desarrollo rural, que tome en cuenta los derechos relativos a los pueblos indígenas. Paralelamente como consecuencia de las negociaciones del TLC con EEUU se incluyó dentro de la agenda de compensadores la promoción de una Ley de desarrollo rural presentándose diversas iniciativas (3223–3225 ley de desarrollo rural) en el Congreso de la República.

² Plataforma Agraria. Guatemala, enero del 2006.

A casi 10 años de firmados los Acuerdos de Paz persiste el incumplimiento del compromiso de impulsar una política de desarrollo rural integral que abarque los múltiples elementos que conforman la estructura agraria y que incluyen: la tenencia de la tierra y el uso de los recursos naturales; los sistemas y mecanismos de crédito; el procesamiento y la comercialización; la legislación agraria y la seguridad jurídica; las relaciones laborales; la asistencia técnica y la capacitación; la sostenibilidad de los recursos naturales y la organización de la población rural. El Estado sigue incumpliendo el compromiso establecido en los Acuerdos de Paz de expropiar las tierras adquiridas de manera anómala o de apropiación indebida ubicadas en la Franja Transversal del Norte.

b. Programas de Inversión y el Fondo de Tierras

El gobierno a través del Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación MAGA impulsó en 2005 el Fondo de Inversión para el Desarrollo Rural GUATEINVIERTE, con el fin de seguir fortaleciendo al sector terrateniente; y, el fideicomiso “Bosques y Agua para la Concordia” GUATEVERDE para encubrir el pago a las Patrullas de Autodefensa Civil, PAC. Durante el mes de abril del 2005 se crea el, denominado GUATEINVIERTE con un monto de Q150 millones de quetzales de los cuales únicamente se ejecutaron Q4.7 millones beneficiando a 50 personas. El programa excluye a la mayoría de la población sin tierra, y a los pequeños propietarios que no llenen los requisitos para ser sujetos de crédito, sólo beneficia a los grandes y medianos terratenientes. El programa exige como requisitos tener tierra propia, contar con proyectos viables y autosostenibles, pagar fianzas y técnicos, así como altas tasas de interés. La medida de créditos otorgados es de Q84 mil, lo que obviamente deja fuera a los pequeños campesinos, quienes en ningún caso podrían soportar una deuda de esa dimensión.³

En el mes de diciembre destaca la creación del Fideicomiso Bosques y Agua para la Concordia, para el pago a las ex PAC con un monto de Q445 millones. El gobierno entrega los primeros cheques durante el mes de diciembre del 2005 a los ex patrulleros sin haber sembrado un solo árbol. El primer desembolso se justifica que fue recibido por el concepto de capacitación en reforestación.

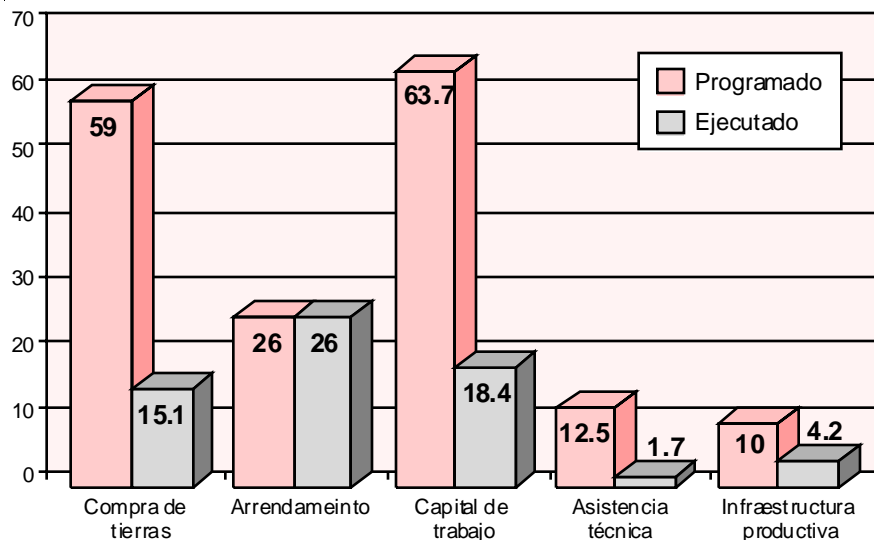
Los resultados del fideicomiso establecido por US\$100 millones de dólares para apoyo a los cafetaleros, a raíz de la baja de los precios del grano, indican que el 93% de los recursos se destinó para la reestructuración de la deuda con el sistema financiero, y apenas, el 4% para la diversificación de cultivos. El fondo de garantía para apoyo a la agricultura, por un monto de Q150 millones, también se ha destinado para fortalecer el sistema financiero privado, en lugar de cumplir con el objetivo de apoyar a los pequeños productores con créditos otorgados a través de Banrural y el Banco de Crédito Hipotecario Nacional.⁴

³Plataforma Agraria. Guatemala, enero del 2006.

⁴Plataforma Agraria. Guatemala, enero del 2006.

Los impactos alcanzados a través del Fondo de Tierras al igual que sus recursos, son limitados; la capacitación y asistencia técnica que proporciona es reducida e ineficaz y no existen políticas de inversiones complementarias, situación que se complica por la falta de mercados para los productos y la baja rentabilidad de los proyectos que apoya. El resultado inmediato es que las familias beneficiadas abandonan la finca, no pueden pagar la deuda y tiene un nivel de productividad que se limita a cubrir la subsistencia alimentaria.⁵

GRÁFICA 8
Ejecución financiera Fondo de Tierras
2005 (millones de Quetzales)



Fuente: CIIDH/CONGCOOP "Observatorio del Gasto Social Monitoreo del 2005. Guatemala, enero del 2006

El gobierno mantiene el incumplimiento con la asignación presupuestaria al Fondo de Tierras, la cual asciende a Q300 millones anuales. En el 2003 asignó Q301.7 millones y ejecutó únicamente Q220.7 millones, en el 2004 asignó Q291.9 y ejecutó Q252.8 millones. En el 2005 el Fondo de Tierras sufrió un severo recorte y la asignación únicamente alcanzó los Q217.5 millones, y el nivel de ejecución se desplomó limitándose a un 73%, equivalente a Q158.6 millones.⁶

Es evidente que el presupuesto para el acceso a la tierra es insuficiente, con baja ejecución y no corresponde a la demanda. La ejecución del Fondo de Tierras está orientada a fortalecer el arrendamiento, que aunque es más ágil, no modifica la estructura de tenencia de la tierra. La ineficiencia también se refleja en que hasta julio del 2005 se encontraban acumulados un total de 421 expedientes en trámite y 502 expedientes inactivos o sin seguimiento de los solicitantes, habiéndose tramitado hasta el final sólo

⁵ COS "Otra Guatemala es Posible" balance de la paz 2004. Guatemala enero del 2005.

⁶ CIIDH / CONGCOOP "Observatorio del Gasto Social Monitoreo del 2005. Guatemala, enero del 2006.

214 expedientes.⁷ En el tema de la regularización hasta la fecha se han otorgado un total de 83,851 adjudicaciones.

CUADRO 4
Ejecución física del Fondo de Tierras, 2005

DESCRIPCIÓN	PROGRAMADO	EJECUTADO
Compra de tierras	25 fincas	11
Arrendamiento	20,000 beneficiados	20,000
Capital de trabajo	2,114 beneficiados	582
Asistencia técnica	139 fincas	139
Infraestructura productiva	20 obras	16

Fuente: CIIDH/CONGCOOP "Observatorio del Gasto Social Monitoreo del 2005. Guatemala, enero del 2006

El Fondo de Tierras está enfrentando una seria crisis interna, como consecuencia de malas prácticas administrativas, corrupción y pugnas políticas internas, lo que ha provocado que en menos de un año se diera el cambio de cuatro Gerentes Generales. El último caso es la renuncia del gerente de FONTIERRAS José Guillermo de León Piedrasanta hombre de confianza del actual Ministro de Agricultura Álvaro Aguilar, el cual es acusado de varios hechos de corrupción.

Contratos dudosos en el Fondo de Tierras

Se evitó el sistema Guatecompras con el argumento de que la Ley de Contrataciones del Estado permite realizar contratación internamente, aunque la cantidad sobrepasaba los Q100 mil. CASO EL ARENAL (contrato administrativo 024-2005): En la convocatoria hubo tres consultores invitados a participar. El primero, Edgar Ramírez no presentó propuesta económica; Jorge Bautista, aunque se excusó de presentar propuesta posteriormente es favorecido con el contrato 027-2005, y Raúl Roberto Chávez Amado, la única propuesta presentada, por Q124,343.38. CASO PANQUIB (contrato administrativo 027-2005): en este caso hubo tres ofertas económicas, se seleccionó la del consultor Jorge Arturo Bautista con la cantidad de Q93 mil 500. En octubre, fuera de plazo, Bautista solicitó ampliación en el tiempo contractual. Ambos contratos tenían como fin la Evaluación a los Proyectos Productivos y la Asistencia Técnica en las fincas. Sin embargo las cantidades aprobadas llaman la atención, porque en la historia de Fontierras por el mismo trabajo únicamente se habían cancelado hasta Q14 mil por contrataciones similares. Sin embargo, en estos casos la suma superaba cuantiosamente las estadísticas.

Fuente: Diario la Hora Pág. 7. Guatemala 13 de diciembre del 2005.

⁷ CONGCOOP, Balance de la aplicación de la política agraria del BM en Guatemala 1996-2005. Guatemala, octubre del 2005.

c. CONTIERRA y la conflictividad agraria

La institución encargada de la resolución de conflictos de tierra CONTIERRA, a pesar de ser parte de la Secretaría de Asuntos Agrarios, (antes bajo dependencia del Ministerio de Agricultura), continúa siendo sumamente débil y su intervención se reduce a problemas puntuales. La falta de un marco legal sólido, la debilidad institucional que adolece, la limitante jurídica de intervenir en conflictos en donde haya medidas de hecho, la limitante metodológica de accionar en conflictos en donde las partes se nieguen a dialogar y la falta de recursos financieros, han convertido a CONTIERRA en una oficina de archivo de expedientes de conflictos, sin posibilidad de impactar significativamente en la resolución y reducción de los mismos. En la actualidad las organizaciones campesinas siguen exigiendo la creación de una Procuraduría Agraria en sustitución de CONTIERRA, con mayor potestad de intervenir en los conflictos agrarios, así como la aprobación de un Código Agrario y Ambiental.⁸

CUADRO 5
Casos atendidos por CONTIERRA
1997–agosto del 2005⁹

TIPO DE CONFLICTO	CONFLICTOS			FAMILIAS BENEFICIADAS**
	RESUELTOS*	PENDIENTES	TOTAL	
Disputa de derechos	825	690	1,542	
Regularización	164	51	215	
Límites territoriales	243	33	276	
Ocupación	116	262	378	
No tipificado		22	22	
Totales	1,348	1,058	2,406	157,321

* De estos se estiman que el 80% están resueltos realmente y el 20% sólo en el papel

** Sólo se consideran familias involucradas en los casos pendientes de resolver.

Luego de dos años del gobierno de Berger se ha realizado más de 70 desalojos violentos en defensa de la propiedad privada de terratenientes y empresas transnacionales ejecutados con fuertes contingentes de la PNC y, en varios casos, con la participación del Ejército. Los casos de la Finca Nueva Linda y el Corozo son un claro ejemplo, en el cual fueron ejecutados varios campesinos (17 asesinatos), se realizaron secuestros, torturas, detenciones arbitrarias, desapariciones, destrucción de viviendas y cultivos, afectando los derechos humanos de mujeres, niños y ancianos. En las acciones de desalojo se privilegia la defensa de la propiedad privada y no se atiende las demandas de los trabajadores de pago de sus prestaciones laborales y salarios, aunque exista orden de juez.

⁸ COS "Otra Guatemala es Posible" balance de la paz 2004. Guatemala enero del 2005.

⁹ CONGCOOP, *op. cit.*

“Junto a los desalojos se ha consolidado la criminalización de las demandas campesinas y una visión unilateral del orden legal del país que deja fuera a los trabajadores del campo. A tal grado que acciones de CONTIERRA, no garantizan el cumplimiento ni la aplicación de los derechos laborales agrarios, los derechos de utilidad pública y beneficio social, los derechos de propiedad y/o posesión de las comunidades indígenas y las obligaciones de legalidad contempladas en el ordenamiento jurídico vigente para la resolución de conflictos, ni para las adjudicaciones de FONTIERRA–OCRET y la gran propiedad privada. El bien común obligación del Estado se convierte en la protección del sector privado. Esto por la falta de una política que ataque las causas de la conflictividad, una legislación articulada e institucional que proteja los intereses campesinos”.¹⁰

El caso de la Finca Clermont

El Juez de Trabajo de Malacatán ordenó la reinstalación y el pago de salarios caídos y prestaciones de 49 trabajadores de la Finca Clermont propiedad de la Señora Silvia Eugenia Widman Lagarde de Díaz (hermana de la Primera Dama de la Nación, Wendy Widman de Berger). La resolución ha sido confirmada por los Magistrados de la Sala Cuarta de la Corte de Apelaciones, por la Corte Suprema de Justicia en amparo y en apelación por la Corte de Constitucionalidad. Sin embargo, la orden de juez no ha sido acatada y como los trabajadores viven en la finca, como es usual, lo que sí han obtenido es una acusación de usurpación agravada. El 28 de diciembre del 2005 se realizó una incursión violenta de la policía desalojando a los trabajadores y sus familias de la finca.

d. La agenda legislativa

Después de más de siete años de discusión, en el mes de junio del 2005 el Congreso de la República, aprobó La Ley de Registro de Información Catastral, Decreto Ley numero 41–2005. No obstante, es necesario señalar que la Ley crea nuevos mecanismos que le permiten a los grandes terratenientes apropiarse de tierras nacionales bajo su posesión (excesos) de forma gratuita; y aunque se creó una entidad autónoma, la misma estará dirigida por funcionarios de gobierno y de sectores al servicio de los terratenientes, al excluir del Consejo Directivo, la representación de las Organizaciones Indígenas y Campesinas.

En abril del 2005 el Congreso de la República aprobó el decreto 32–2005, que crea el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que define “el derecho de toda persona a tener acceso físico, económico y social, oportuna y permanentemente a una alimentación adecuada en cantidad y en calidad, con pertinencia cultural, preferiblemente de origen nacional, así como su adecuado aprovechamiento biológico, para mantener una vida saludable y activa”.¹¹ Esta ley toma en cuenta el derecho a la alimentación

¹⁰ Plataforma Agraria. Guatemala, enero del 2006.

¹¹ Congreso de la República, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Decreto número 32–2005, abril 2005.

dentro del marco de los derechos económicos, culturales y sociales contemplados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), el cuál consagra el derecho de toda persona a un nivel adecuado de vida incluyendo el derecho a la alimentación adecuada.¹² Crea el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria, con la participación de instancias de gobierno y de la sociedad guatemalteca, ente encargado de impulsar las estrategias, planes y acciones en materia de Seguridad Alimentaria Nacional, constituye el Consejo de Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, CONASAN, ente rector del impulso del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria Nacional, y articula la Instancia de Consulta y Participación Social.

Es importante señalar que durante el mes de julio del 2005, la Comisión Paritaria sobre Derechos Relativos a la Tierra de los Pueblos Indígenas, CNP-Tierra presentó públicamente a los Organismos del Estado, Sociedad Civil y Organismos Internacionales, el compendio de propuestas de ley para la solución de la problemática agraria en Guatemala, que contempla la creación del Código Agrario, Código Procesal Agrario y Ambiental, Ley Orgánica de la Procuraduría Agraria, Ley del Régimen de Tenencia Comunal de tierras de Comunidades Indígenas y una propuesta de Contenidos Mínimos para una propuesta de Ley General de Regularización de la Tenencia de la Tierra. A pesar de la presentación de dichas propuestas, ni el Ejecutivo, ni el Legislativo, han propiciado los espacios de encuentro entre Estado y las organizaciones campesinas e indígenas para discutir la agenda legislativa agraria pendiente.

¹² FIAN, Consideraciones sobre la Ley y la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Guatemala, mayo 2005.

www.cosgqua.org

**OTRA GUATEMALA
ES POSIBLE
CON
EDUCACION
TRABAJO
Y TIERRA**

Producción y edición a cargo de:

**Cii
DH** Centro Internacional
para Investigaciones
en Derechos Humanos

www.ciidh.org

Con el apoyo de:



Intermón Oxfam